

Forskning
Rådgivning
Utredning

Research
Consulting
Analysis



Notat 2005-017

**Regional
befolkningsutvikling
og behovet for nye
barnehageplasser**

Regional befolkningsutvikling og behovet for nye barnehageplasser

Utarbeidet for
Barne- og
familiedepartementet

Innhold:

1	INNLEDNING	2
1.1	Problemstilling	2
1.2	Data og metode	3
2	BEFOLKNINGSDATA	4
3	VENTELISTER HØSTEN 2004.....	5
4	ENDRINGER I PLASSER FRAMOVER	6
5	UTVIKLINGEN DE SISTE ÅRENE.....	9

Sammendrag og konklusjoner

Prognoser over behovet for nye plasser for å nå full barnehagedekning utarbeides gjerne på nasjonalt nivå. Når antall barn i førskolealder går ned i kommuner som allerede har full barnehagedekning, "forsvinner" det imidlertid barnehageplasser i disse kommunene, som ikke uten videre kompenseres i andre kommuner. Høyeste anslag på bortfallet av plasser som følge av nedgang i antall barn i mange kommuner er lavere enn 5.000 plasser fram til 2010, men sannsynligvis vil bortfallet bli vesentlig mindre.

Hvor mange nye barnehageplasser som må etableres framover for å nå full barnehagedekning, avhenger av en rekke forhold. Det må trolig etableres flere nye plasser enn antallet barn som i dag står på venteliste. I tillegg til at etterspørselen kan øke, vil en del av dagens plasser bli lagt ned. En kilde til slike nedleggelser er at antall barn i førskolealder trolig vil gå ned i en del kommuner der det allerede er full barnehagedekning. Flytting fra en kommune med full dekning kan medføre at de plassene som da blir ledige, ikke fylles opp med nye barn. Spørsmålet som undersøkes i dette notatet er hvor mange barnehageplasser som "forsvinner" på denne måten.

Barna som i dag står på venteliste for å få barnehageplass er konsentrert i relativt få kommuner. Nesten halvparten av kommunene har ingen barn på venteliste. Omtrent halvparten av barna på venteliste finnes i fem kommuner. Kommunene med full dekning er gjennomgående relativt små og beliggende i distriktene. Med dagens flyttemønster ligger det derfor an til nedgang i folketallet og i antall barn i førskolealder i mange av de kommunene som i dag har full barnehagedekning.

Basert på SSBs befolkningsframskrivninger beregner vi det "automatiske" bortfallet av plasser som skjer når antall barn i førskolealder går ned i kommuner med full dekning. Det blir også et slikt bortfall i kommuner med ventelister hvis etterspørselen etter barnehageplasser framover går mer ned enn antall barn på venteliste i 2004. Vi har benyttet et framskrivningsalternativ der flyttemønsteret de nærmeste årene blir omtrent slik det har vært de senere årene, det vil si at vi legger til grunn en fortsatt sentralisering av bosettingen.

Sannsynligvis vil antall plasser som forsvinner på grunn av lavere barnetall i kommuner med full eller nesten full dekning ikke overstige 4-5 tusen fram til 2010. Etter alt å dømme vil bortfallet bli mindre, fordi det er sannsynlig at foreldrene i økende grad vil ønske barnehageplass til barna. Dermed vil etterspørselen etter barnehageplasser kunne opprettholdes i mange kommuner selv om antall barn i førskolealder går ned. Dersom etterspørselen øker med 10% i forhold til dagens nivå, blir bortfallet av plasser som følge av endringer i barnetallene på kommunenivå, vesentlig mindre.

Resultatene kan ses i sammenheng med at det høsten 2004 var omtrent 21.000 barn på venteliste. Anslagene for bortfall av plasser på grunn av nedgang i barnetallene i mange kommuner utgjør fra under 5% til omtrent 20% av antall barn som høsten 2004 sto på venteliste.

Samlet sett vil endringene i antall barn i førskolealder på kommunenivå altså medføre at antall plasser som trengs for å nå full barnehagedekning, kan bli noe høyere enn om man hadde sett bort fra befolkningens regionale fordeling. Usikkerheten er imidlertid stor. Trolig er usikkerheten om utviklingen i etterspørselen etter barnehageplasser på nasjonalt nivå større enn usikkerheten om hvor mange plasser som kan falle bort i kommuner med nedgang i barnetallet.

Usikkerheten om utviklingen i etterspørselen og usikkerheten om hvor mange plasser som faller bort som følge av færre barn i en del kommuner, er forbundet med hverandre. Antar man at etterspørselsandelene framover bare øker svakt fra dagens nivå, må man samtidig forvente et bortfall av plasser opp mot vårt høyeste beregningsalternativ. Antar man derimot at etterspørselsandelene framover kommer til å øke vesentlig, blir bortfallet av plasser mindre, fordi etterspørselen da kan opprettholdes i mange kommuner selv om barnetallene går ned.

1 Innledning

Hvor mange nye barnehageplasser som må etableres framover for å nå full barnehagedekning, avhenger av en rekke forhold. Både antall barn det ønskes plass for og gjennomsnittlig ønsket antall timer per dag vil trolig endres framover. Samtidig er det flere grunner til at dagens barnehager i framtiden vil kunne tilby plass til færre barn enn de gjør i dag.

For det første vil det alltid være nedleggelser, for eksempel fordi lokalene i en del barnehager blir uegnet eller nedslitt, eller fordi eierne av andre grunner ikke ønsker å drive videre. En annen grunn til at det i framtiden blir plass til færre barn i dagens barnehager enn i dag, er at foreldrene ønsker (og får) lengre oppholdstid per uke for barna sine. For gitt kapasitet målt i antall oppholdstimer vil barnehagene dermed ha plass til færre barn enn i dag.

En siste grunn til at dagens barnehager i framtiden vil kunne gi plass til færre barn enn i dag, er at antall barn i førskolealder kan gå ned i kommuner der det allerede er full barnehagedekning. Hovedkilden til dette er flytting; barn flytter fra kommuner der det var full dekning til kommuner der det er underdekning. Når barn flytter fra en kommune med full dekning, blir plasser ledige, og det står ikke nye barn klar til å fylle opp de ledige plassene. Dermed blir antall barn med plass redusert.

1.1 Problemstilling

I omkring 200 av landets 434 kommuner var det full barnehagedekning høsten 2004, dersom vi bruker antall barn på venteliste som indikator på underdekningen. Dersom antall barn i førskolealder i disse kommunene går ned i årene framover, trekker det i retning av at det blir færre barn som ønsker å gå i barnehagene. Det vil medføre færre barn per barnehage og kanskje også at barnehager legges ned.

Vi ønsker å tallfeste hvor mange barnehageplasser som "forsvinner" som følge av at antall barn i førskolealder går ned i kommuner med full eller nesten full dekning.

Når myndighetene skal anslå behovet for nye plasser i landet sett under ett, må dette bortfallet kompenseres. Disse plassene som faller bort, kommer i tillegg til den udekkede etterspørselen man kan anslå på nasjonalt nivå.

Beregningene i dette notatet måler etterspørselen som *antall barn* det ønskes plass for og underdekningen som antall barn på venteliste. Det er imidlertid en ytterligere kilde til underdekning av etterspørselen etter barnehageplasser: En del av barna som i dag går i barnehage *ønsker lengre oppholdstid* enn den de faktisk har. Vår vurdering er at vår måte å måle etterspørsel og underdekning på ikke har betydning for resultatene for antall barn med plass, som vi presenterer i notatet. Vi kan tenke oss et forløp der nedgang i antall barn som ønsker plass i en kommune ikke fører til at plassen forsvinner, men at barn som allerede har plass, utnytter den frigjorte kapasiteten til å øke sin ukentlige oppholdstid. Vi får i et slikt tilfelle økning i antall oppholdstimer, men det røkkes ikke ved konklusjonen om at antall barn med plass går ned.

1.2 Data og metode

Det foreligger data¹ for antall barn på venteliste og antall barn med plass per september 2004, det vil si like etter opptaket høsten 2004. For omtrent 200 kommuner var det ingen ventelister. Vi beregner etterspørselsandelen i alle kommunene i dette året ved hjelp av disse dataene og data fra SSB for antall barn totalt. Etterspørselsandelen er definert som andelen av barna i alderen 1-5 år det ønskes barnehageplass for (barn med plass eller på venteliste, dividert på antall barn).

Vi anslår deretter den framtidige etterspørselen i kommunene. Det gjør vi ved å benytte SSBs framskrivninger over antall barn i førskolealder fra 2004 til 2010. Vi gjør skjønsmessige anslag over utviklingen i etterspørselsandelene. I landet sett under ett har trolig denne andelen økt de siste årene, og den vil trolig øke ytterligere hvis og når maksimalprisen settes ned til 1.750 kroner, slik Barnehageforliket innebærer.

Både SSBs befolkningsframskrivninger og utviklingen i etterspørselsandelene er usikre. Det betyr at resultatene blir usikre. Vi synliggjør usikkerheten ved å beregne bortfallet av plasser både med uendrede etterspørselsandeler og med en forutsetning om etterspørselsandeler som er høyere enn i dag.

Når det gjelder flyttingene baserer vi oss på SSBs alternativ med høy flytting (nær nivået de senere årene). Siden flyttingen erfaringsmessig er nært knyttet til konjunktorene – den er lavere i lavkonjunktur enn i høykonjunktur – innebærer forutsetningen om flytting at vi ikke legger til grunn større konjunktursvinginger framover.

Vi redegjør i de følgende kapitlene mer i detalj for hvordan beregningene er gjennomført.

¹ Datafil oversendt fra BFD.

2 Befolkningsdata

SSBs siste befolkningsframskrivning er fra 2002². SSB har utarbeidet flere alternative beregninger med ulike kombinasjoner av forutsetninger for:

- fruktbarhet
- levealder
- flytting
- innvandring

For hver av disse variablene har SSB definert et lavt, middels og høyt alternativ. Vi har diskutert med forskerne i SSB hvilke forutsetninger som bør legges til grunn for å få best anslag på utviklingen i antall barn i førskolealder de nærmeste årene. For fruktbarhet og dødelighet er middelsalternativet naturlig å legge til grunn. Innvandring varierer mye fra år til år; vi velger også for denne variabelen å legge til grunn midt-alternativet.

Når det gjelder innenlandske flyttinger har disse de senere årene ligget nær det nivået som SSB har forutsatt i sitt høy-alternativ. Vi velger derfor å legge til grunn at flytteomfanget innenlands vil fortsette omtrent på dette nivået. SSB klassifiserer framskrivningene med bokstavkombinasjoner. For eksempel betyr alternativet MMMM at det er lagt til grunn middels nivåer på alle de fire parametrene i kulepunktene over. Det følger av det ovenstående at vi legger til grunn SSBs framskrivning *MMHM*.

Vi viser nedenfor nasjonale tall for faktisk og framskrevet antall barn i aldersgruppen 1-5 år³.

Tabell 1 Antall barn 1-5 år ved utgangen av året

	2001	2002	2003	2004
Faktisk	301856	298110	293957	
-endring fra året før		-3746	-4153	
Framskrevet	301856	298184	294071	291093
-endring fra året før		-3672	-4113	-2978

Kilde: SSB (framskrivningsalternativ *MMHM*).

Framskrivningen tar utgangspunkt i historiske tall for (utgangen av) 2001. Tabellen viser at for landet sett under ett treffer SSBs framskrivning relativt godt (det foreligger ikke historiske data for antall 1-5-åringer lenger enn utgangen av 2003). På kommunenivå er det imidlertid en del avvik, særlig for en del små

² Se f. eks. "Fortsatt sentralisering. Regionale befolkningsframskrivninger 2002-2020", Økonomiske Analyser 4/2003 fra SSB (Helge Brunborg og Inger Texmon).

³ SSBs befolkningsstatistikk måler antall personer i en aldersgruppe per 1. januar. Antall 5-åringer i 2004 er i befolkningsstatistikken således definert som antall personer den 1. januar 2004 som fylte 5 år i løpet av det foregående året. I SSBs KOSTRA-statistikk måles folketallet ved utgangen av året. KOSTRAs tall for 5-åringer i 2003 er således antall personer den 31. desember 2003 som fylte 5 år i løpet av året. I dette notatet legger vi til grunn KOSTRAs datering av befolkningstallene. Vi har derfor tilbakedatert alle tall fra befolkningsstatistikken ett år.

kommuner. Her er antall barn så lite at tilfeldigheter og enkeltbegivenheter kan spille en stor rolle for utviklingen i barnetallet. Det spiller også inn at framskrivningene er gjort ved å gjøre forutsetninger om flyttestrømmer mellom 90 økonomiske regioner; ofte er flere små kommuner gruppert sammen i slike regioner, mens større kommuner ofte utgjør en egen region. Der flere kommuner utgjør en økonomisk region, er framskrevet folketall på regionnivå brutt ned på de enkelte kommunene ved hjelp av en mekanisk prosedyre.

Framskrivningen undervurderer økningen i barnetallet fra utgangen av 2001 til utgangen av 2003 i Oslo og en del kommuner nær Oslo. For Oslo alene er avviket over 1000 barn. Vi finner imidlertid ingen tilsvarende avvik mellom framskrevet og faktisk barnetall for de andre storbyene Bergen og Trondheim. Motstykket til at framskrivningen undervurderer økningen i barnetallet i Oslo og en del andre kommuner, er at den for en del mindre kommuner gir som resultat en større økning i antall barn enn det som faktisk har funnet sted.

Det er altså feilkilder i framskrivningen, særlig på kommunenivå og kanskje særlig for småkommuner. I makro mener vi likevel framskrivningene fanger opp den tunge trenden i retning av sentralisering av bosettingsmønsteret som har funnet sted i flere år, og som ventelig vil fortsette.

3 Ventelister høsten 2004

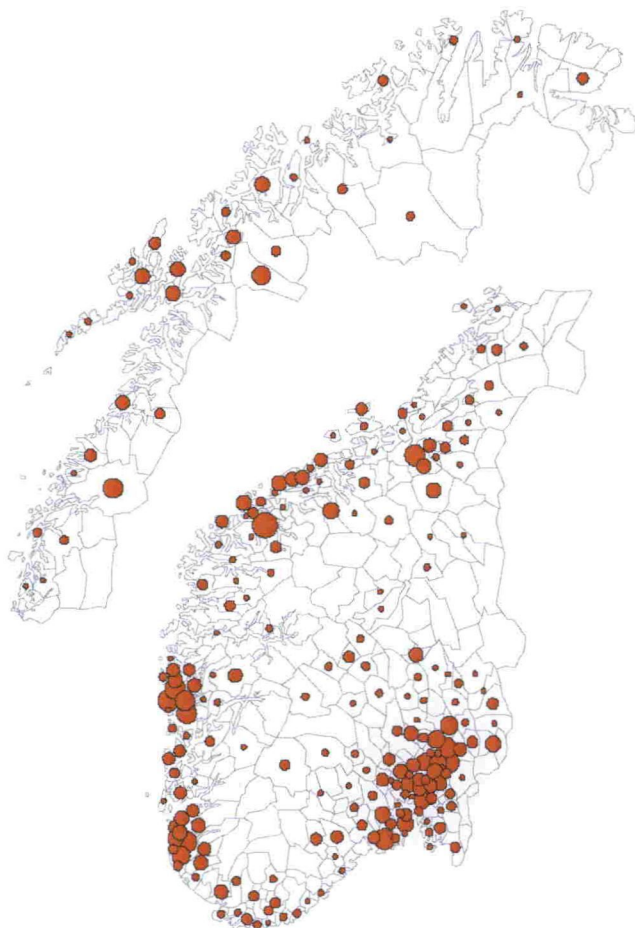
Høsten 2004 var det bortimot 21.000 barn på venteliste⁴. I bortimot 200 av landets 434 kommuner var det ingen barn på venteliste. Det var ytterligere omtrent 75 kommuner med under 10 barn på venteliste. Ventelistene var altså konsentrert til et relativt lite antall kommuner. De 5 kommunene med flest barn på venteliste - Oslo, Bergen, Sandnes, Trondheim og Stavanger - hadde til sammen bortimot 11.000 barn på venteliste, altså nesten halvparten av alle barn på venteliste i landet. Antall barn i førskolealder i disse kommunene utgjorde bortimot ¼ av antall barn i denne aldersgruppen i landet sett under ett.

Figuren nedenfor gir et inntrykk av hvordan underdekningen målt med ventelistene er fordelt geografisk. Det er korrigert for forskjeller i kommune-størrelse ved å måle ventelistene i prosent av antall barn i førskolealder. Det synes å være en tendens til at det er større underdekning i sentrale kommuner enn ellers. I store områder i landdistriktene både i Sør- og Nord-Norge synes det å være full dekning, selv om kartet viser at det er mange unntak fra denne tendensen.

⁴ "Analyse av barnehagetall pr 20.09.2004". Rapport fra Asplan Viak datert 4. oktober 2004. Tallet på 21.000 barn på venteliste er noe lavere enn totaltallet for antall barn på venteliste i det datamaterialet vi har fått oversendt fra BFD.

Figur 1

Geografisk fordeling av ventelister høsten 2004. Prosent av antall barn i alderen 1-5 år ved utgangen av året. Størrelsen på ringene indikerer lengden på ventelistene



Kilde: BFD, SSB, ECON.

4 Endringer i plasser framover

Hvor mange plasser⁵ vil "forsvinne" de nærmeste årene som følge av at det blir færre barn i kommuner som allerede har full dekning? For å svare på det, har vi tatt utgangspunkt i ventelistene i kommunene høsten 2004 og antall barn i aldersgruppen 1-5 år.

Det er en tendens til at det framover vil bli en sterkere nedgang i antall barn i alderen 1-5 år i de kommunene som i dag har små eller ingen ventelister, enn i de kommunene hvor ventelistene er lengre, jf. tabell 2. Tabellen viser utviklingen i antall barn 1-5 år ved utgangen av hvert år fra 2004 til 2010 i kommunene, gruppert etter ventelistenes lengde høsten 2004.

⁵ I diskusjoner om barnehager er det av og til ulike presiseringer av hva en barnehageplass er. Med "antall plasser" menes i denne rapporten antall barn med plass.

Tabell 2 Antall barn 1-5 år (i 1000 personer) ved utgangen av året i kommuner gruppert etter lengden på ventelistene høsten 2004

Kommunegruppe	År							2004-10	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% endr	abs endr
Ingen ventelister	37,2	36,5	35,8	35,5	35,2	34,9	34,6	-7,0	-2,6
0-2 %	29,9	29,3	28,8	28,5	28,3	28,1	27,9	-6,7	-2,0
2-4%	43,5	42,8	42,1	41,7	41,6	41,4	41,1	-5,5	-2,4
4-6%	31,2	30,9	30,5	30,3	30,2	30,1	30,0	-3,8	-1,2
6-8%	15,0	14,7	14,5	14,3	14,3	14,2	14,1	-6,0	-0,9
8-10%	29,8	29,5	29,1	28,8	28,8	28,7	28,6	-4,0	-1,2
10-15%	68,4	67,8	67,3	67,0	66,9	66,7	66,5	-2,8	-1,9
15% og mer	35,9	35,5	35,1	34,9	34,8	34,8	34,7	-3,3	-1,2
Sum barn 1-5 år	290,9	287,0	283,2	281,0	280,1	278,9	277,5	-4,6	-13,4

Note: Siste historiske tall er for 31.12.2003. Tall for 2004 og framover er beregnede tall hvor endringstall fra SSBs befolkningsframskrivning MMHM er lagt på 2003-tallene.

Fra 2004 til 2010 faller samlet antall barn i alderen 1-5 år med 13.400 eller bortimot 5%, ifølge framskrivningen. Antall barn i denne aldersgruppen faller med 7% i de kommunene som i 2004 ikke hadde ventelister, mens nedgangen i kommunene med de lengste ventelistene er drøyt 3%. Dette tilsier at vi vil oppleve et bortfall av plasser som følge av nedgang i antall barn i kommuner som allerede har full dekning.

For kommunene hvor ventelistene allerede er null, vil enhver nedgang i etterspørselen framover gi et bortfall av plasser. For en del kommuner med ventelister i 2004, men der disse er mindre enn fallet i etterspørselen framover, blir det også et bortfall av plasser. Beregningene inkluderer begge disse effektene.

For å anslå hvor mange plasser dette kan dreie seg om, har vi beregnet den endringen i etterspørselen som følger av endringene i barnetallet, gitt forutsetninger om etterspørselsandelene. Det er grunn til å vente at disse andelene vil øke noe framover blant annet som følge av lavere priser. Analyser av etterspørselen etter barnehageplasser ECON tidligere har gjennomført, tyder på at flere andre forhold også er viktige for å forklare foreldrenes ønsker om å ha barna i barnehage, for eksempel arbeidsmarkedssituasjonen og de økonomiske vilkår ved å ha omsorg for små barn (permisjonsregler, kontantstøtte, barnetrygd).

Vi har regnet på to stiliserte alternativer:

- Etterspørselsandeler som i 2004 (78% i gjennomsnitt for landet)
- Etterspørselsandel 10% over andelene i 2004 (85% i gjennomsnitt)

Resultatene er vist i tabellen på neste side.

Tabell 3 Bortfall av plasser som følge av nedgang i antall barn i kommuner med full eller nesten full dekning. Beregninger på kommunenivå. Antall plasser

	Etterspørselsandeler fra 2004		Alle etterspørselsandeler økt 10%	
	2004-07	2004-10	2004-07	2004-10
Antall kommuner med bortfall av plasser	247	283	103	123
Bortfall av plasser, antall	-2800	-4500	-400	-800

Kilde: ECON

Beregningene viser at det er mange kommuner med kombinasjon av lave eller ingen ventelister og nedgang i antall barn i førskolealder, slik at barnehageplasser forsvinner.

I løpet av treårsperioden 2004-2007 er den beregnede nedgangen i etterspørselen større enn ventelistene fra 2004 i 247 kommuner, forutsatt uendrede etterspørselsandeler i hver kommune. Disse kommunene er imidlertid langt mindre enn gjennomsnittet. Gjennomsnittlig innbyggertall (utgangen av 2004) i kommunene med bortfall av plasser i perioden 2004-07 var på 5.100 personer, mens gjennomsnittlig antall innbyggere i kommunene uten "automatisk" bortfall av plasser var på knapt 18.000 personer.

Med etterspørselsandeler fra 2004 blir det "automatiske" bortfallet av plasser 2.800 i løpet av årene 2004-07 og 4.500 i 6-årsperioden 2004-2010. Dersom etterspørselen de nærmeste årene blir 10% høyere enn i 2004, vil økt etterspørselsandel motvirke fallende barnetall i mange kommuner. Da blir bortfallet av plasser mindre. Med 10% høyere etterspørselsandeler i alle kommuner fra 2005 (som vist i høyre del av tabellen), blir bortfallet av plasser som følge av færre barn i førskolealder redusert til 400 i perioden 2004-2007. Bortfallet blir i dette beregningsalternativet 800 plasser i perioden 2004-2010 under ett.

Disse beregnede tallene for bortfall av plasser på grunn av regionale befolkningsendringer kan sammenlignes med dagens ventelister (omtrent 21.000 høsten 2004). Laveste anslag i tabellen for bortfall av plasser utgjør under 5% av ventelistene, mens høyeste anslag utgjør omtrent 20%.

Samlet sett tyder beregningene altså på at anslagene over tallet på plasser som trengs for å nå full barnehagedekning, kan bli noe høyere når man tar hensyn til forventede endringer i befolkningens regionale fordeling, enn når anslagene utarbeides på nasjonalt nivå. Trolig er imidlertid usikkerheten om utviklingen i etterspørselen etter barnehageplasser på nasjonalt nivå større enn usikkerheten om hvor mange plasser som kan falle bort i kommuner med nedgang i barnetallet.

Usikkerheten om utviklingen i etterspørselen og usikkerheten om hvor mange plasser som faller bort som følge av færre barn i en del kommuner, er forbundet med hverandre. Antar man at etterspørselsandelene framover bare øker svakt fra dagens nivå, må man samtidig forvente et bortfall av plasser opp mot vårt høyeste beregningsalternativ. Antar man derimot at etterspørselsandelene framover kommer til å øke vesentlig, blir bortfallet av plasser mindre, fordi etterspørselen da kan opprettholdes i mange kommuner selv om barnetallene går ned.

5 Utviklingen de siste årene

Det kan reises spørsmål om hvor stort bortfallet av plasser som følge av nedgang i barnetallet i kommuner med full dekning har vært de siste årene. Mangel på historiske data for ventelister på kommunenivå gjør det umulig å gjenta en tilsvarende beregning som i forrige kapittel, på historiske data.

Vi kan imidlertid belyse spørsmålet ved å anslå etterspørselsendringene som følge av endret barnetall i *de kommunene som i 2004 hadde full dekning*, og med mer usikre anslag for etterspørselsandelene. En feilkilde ved en slik beregning er at vi ikke vet om de kommunene som i 2001, 2002 eller 2003 hadde full dekning, var de samme som kommunene med full dekning i 2004. Likevel mener vi at beregningene er av interesse, fordi det er sannsynlig at de fleste kommunene som i 2004 hadde full dekning, også hadde full eller nesten full dekning i årene før.

Vi har tatt utgangspunkt i alle kommuner som i 2004 hadde full dekning. For hver av disse kommunene har vi beregnet endring i etterspørselen som følge av endret antall barn i alderen 1-5 år, med forutsetning om konstant etterspørselsandel (fra 2004). Med disse forutsetningene finner vi et bortfall av 1700 plasser i 2002, 800 i 2003 og 400 i 2004. Gjennomsnittet per år i disse tre årene er i underkant av 1000, på linje med det årlige gjennomsnittet i framskrivningene der vi forutsetter konstante etterspørselsandeler.